DOI:10.17951/g.2023.70.2.99-119

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXX, 2 SECTIO G 2023

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ARTUR KUŚ
ORCID: 0000-0002-6319-4936
art7kus@wp.pl

Czy rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w zakresie zniesienia klauzuli tajności przewidującej objęcie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziego jest decyzją administracyjną?

Is the Resolution of the Minister of Justice to Abolish the Secrecy Clause Providing for Information Contained in a Judge's Asset Declaration to Be Covered by an Administrative Decision?

WPROWADZENIE

Już na wstępie można wskazać jeden z istotnych problemów związanych z prawem administracyjnym, a mianowicie określenie, jakie rozstrzygnięcia można uznać za „decyzję administracyjną", co jest aktem „materialno-technicznym" lub „innym aktem z zakresu administracji publicznej". Rozstrzygnięcie takich wątpliwości jest istotne nie tylko dla teorii prawa administracyjnego, ma bowiem zasadnicze znaczenie dla stosowania prawa w praktyce i dla gwarancji procesowych stron występujących w postępowaniu administracyjnym. Istotne jest również to, czy dane rozstrzygnięcie podlega kognicji sądów administracyjnych, a zatem czy konkretne działanie administracji w tym zakresie może być kontrolowane przez sądy.

Orzeczenia różnych organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych nie zawsze określane są w przepisach prawa terminem „decyzja". Zdarza się, że ustawodawca używa określeń takich jak: zezwolenie, pozwolenie, koncesja, licencja, nakaz, zakaz. Także w praktyce administracyjnej pisma będące decyzjami, kierowane do adresata (będącego stroną postępowania), nie zawsze są

oznaczone w części „nagłówkowej" jako „decyzja" administracyjna. Nie stanowi to jednak przeszkody do uznania danego aktu za decyzję, gdyż w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że o tym, czy akt jest decyzją czy też nie, przesądza nie jego nazwa, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego tę sprawę[1].

Należy przypomnieć, że kognicja sądów administracyjnych została ukształtowana w Konstytucji. Zgodnie z jej art. 184 Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Interpretacja pojęcia „kontroli działalności administracji publicznej" musi uwzględniać również generalną zasadę sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości[2]. Określenie ostatecznego zakresu kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne powierzone jest ustawodawcy. Oznacza to, że art. 184 Konstytucji nie jest przepisem, który sąd orzekający może stosować bezpośrednio. Właściwość sądu administracyjnego musi bowiem wynikać zawsze z określonego przepisu ustawy zwykłej[3]. Konsekwencją powyższego jest dopuszczalność ograniczenia przez ustawodawcę kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne do badania wyłącznie legalności działań administracji publicznej, z pominięciem zasad słuszności lub celowości[4]. Wyłącznie takie kryterium jest natomiast literalnie zastrzeżone przez ustrojodawcę w kontekście sądowoadministracyjnej kontroli aktów normatywnych[5]. Swoboda ustawodawcy, określającego zakres sądowej kontroli administracji publicznej, nie może jednak prowadzić do zniesienia konstytucyjnego prawa do sądu w sprawach administracyjnych[6]. Do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne[7], a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na decyzje administracyjne[8].

W praktyce orzeczniczej sądu administracyjnego[9] pojawiło się interesujące od strony praktycznej i teoretycznej zagadnienie związane z tym, czy rozstrzy-

---

[1] Por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81.

[2] Art. 175 Konstytucji.

[3] Por. postanowienie NSA z dnia 27 maja 2011 r., I OSK 1314/10.

[4] Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Gl 657/16.

[5] Art. 184 zd. 2 Konstytucji.

[6] Por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98.

[7] Art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 259), dalej: p.p.s.a.

[8] Art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

[9] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2020 r., VII SA/Wa 2922/19 (sędzią sprawozdawcą był autor niniejszego artykułu); wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., II GSK 1649/21 (oddalający skargę kasacyjną Ministra Sprawiedliwości na ten wyrok).

gnięcie Ministra Sprawiedliwości w zakresie zniesienia klauzuli tajności przewidującej objęcie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziego[10] jest decyzją administracyjną (a może innym aktem z zakresu administracji publicznej) czy też zniesienie klauzuli tajności „zastrzeżone" w odniesieniu do złożonego przez sędziego oświadczenia majątkowego można traktować jako czynność wykonywaną w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami (inaczej mówiąc, jest to typowa pragmatyka służbowa, a sporny akt Ministra dotyczy sprawy z zakresu stosunku służbowego sędziego). W niniejszym artykule przeprowadzono analizę wskazanych rozstrzygnięć sądów administracyjnych w tym zakresie i wyrażono jednoznaczną aprobatę wydanych w tej sprawie orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji. W związku z tym wykorzystano w szerokim zakresie uzasadnienia sądów administracyjnych we wskazanych sprawach. Nie jest to jednak klasyczna „glosa", tylko raczej próba szerszego (systemowego) ujęcia prezentowanego zagadnienia prawnego.

PROBLEM WYKŁADNI ART. 87 § 6 ZD. 3 U.S.P.

Należy wskazać, że kwestia jawności oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów sądowych oraz obowiązek informowania o stanie majątkowym objętym małżeńską wspólnością majątkową będą rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny (TK). Wnioski o zbadanie konstytucyjności szeregu przepisów u.s.p. w tym zakresie zostały bowiem złożone do TK przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (wniosek z 21 grudnia 2022 r.), a do sprawy przystąpił również Rzecznik Praw Obywatelskich (por. pismo z 17 lutego 2023 r.)[11].

Istota problemu poddanego analizie sprowadza się do tego, czy art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p. obowiązujący w brzmieniu: „Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia tej klauzuli w odniesieniu do oświadczeń, o których mowa w § 1, złożonych przez sędziów" – należy interpretować w ten sposób, że (a) Minister Sprawiedliwości może we wskazanym zakresie wydać „decyzję administracyjną" i tym samym przysługuje stronie droga sądowa (tj. dopuszczalność kontroli sądowoadministracyjnej), czy też (b) uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zniesienia klauzuli przewidującej objęcie informacji zawartych w oświadczeniu sędziego ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone" nie stanowi „decyzji administracyjnej" ani „innej formy władczego działania administracji publicznej", od których przysługiwałby środek odwoławczy (i dalej droga sądowa), a dotyczy jedynie sprawy związanej z organizacją sądów powszechnych, podległością służbową oraz ustrojową pozycją sędziów

[10] Realizowane na podstawie art. 87 § 6 zd. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 217), dalej: u.s.p.

[11] Sprawa w TK została zarejestrowana pod sygn. akt K 2/23 – https://trybunal.gov.pl/s/k-2-23.

i stanowi wyłączną prerogatywę Ministra Sprawiedliwości w zakresie prawa konstytucyjnego i ustrojowego, a nie w sferze administracji publicznej, podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej.

Trzeba wskazać, że problematyka związana z klauzulą tajności oświadczenia majątkowego sędziego składa się z dwóch etapów, w których uczestniczą dwa różne (tj. o różnych kompetencjach i zakresie decyzyjnym) organy: prezes sądu oraz Minister Sprawiedliwości. W związku z tym należy przedstawić istotę i charakter obu etapów związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych sędziów.

W etapie I oświadczenia o stanie majątkowym sędziowie składają „właściwemu terytorialnie prezesowi sądu apelacyjnego", co wynika z brzmienia art. 87 § 2 u.s.p. Analizy danych zawartych w oświadczeniu złożonym przez sędziego dokonuje właściwe terytorialnie kolegium sądu apelacyjnego w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku i przedstawia jej wyniki zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu apelacyjnego[12]. Między innymi na wniosek sędziego, który złożył oświadczenie, podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone", określoną w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych[13].

Zatem etap I obejmuje: a) złożenie przez sędziego oświadczenia o stanie majątkowym; b) analizę (weryfikację) tego oświadczenia przez kolegium sądu; c) możliwość objęcia oświadczenia majątkowego sędziego klauzulą „zastrzeżone", dokonaną po analizie wskazanych we wniosku mogących wystąpić zagrożeń. W związku z tym można przyjąć, że w etapie I zasadą jest jawność oświadczeń o stanie majątkowym sędziów, ale u.s.p. przewiduje wyjątek wskazujący na możliwość objęcia takiego oświadczenia majątkowego klauzulą „zastrzeżone" przez prezesa danego sądu po analizie wskazanych przez sędziego potencjalnych zagrożeń.

W jednej ze spraw zawisłych przed sądem administracyjnym (będącej głównym przyczynkiem do niniejszego artykułu) sędzia sądu powszechnego: (a) złożył wymagane oświadczenie majątkowe; (b) wskazał potencjalne zagrożenia dla siebie i swojej rodziny związane z ujawnieniem oświadczenia majątkowego (szczegółowo opisane w pismach procesowych); (c) po analizie wniosku oświadczenie to zostało objęte przez właściwego prezesa sądu apelacyjnego klauzulą tajności „zastrzeżone". Na tym postępowanie prowadzone w etapie I, związane z nadaniem swoistej klauzuli tajności, zostało zakończone.

[12] Por. art. 87 § 3 zd. 1 u.s.p.

[13] Por. art. 87 § 6 zd. 2 u.s.p.

Wskazany etap I nie był przedmiotem postępowania sądowego i nie budził żadnych uwag merytorycznych czy polemicznych stron postępowania. Oświadczenie majątkowe sędziego nie było zatem w etapie I postępowania jawne, gdyż wykazał on okoliczności, które – w ocenie prezesa sądu apelacyjnego – uzasadniały objęcie tego oświadczenia klauzulą „zastrzeżone". Podmiotem (organem uprawnionym) w tym etapie był zatem prezes sądu apelacyjnego. W orzecznictwie przy tym wskazuje się, że regulacje dotyczące administracji sądowej, zawarte w przepisach u.s.p., dotyczące właściwości organów i ich hierarchii, nie znajdą zastosowania w sprawach, w których prezes sądu okręgowego działa jako organ administracji publicznej, w trybach regulowanych przepisami prawa administracyjnego, zgodnie z którymi też należy w tych sprawach określać właściwość organów[14].

Sąd w analizowanej sprawie nie oceniał więc charakteru prawnego i trybu postępowania związanego z etapem I, gdyż nie stanowiło to istoty sprawy ani nie wynikało z przedmiotu zaskarżenia.

Trzeba jednak wskazać, że w jednym z postanowień NSA[15] uznał, iż „nieuwzględnienie wniosku sędziego o objęcie jego oświadczenia majątkowego klauzulą tajności nastąpiło w ramach procedury składania oświadczeń majątkowych przez sędziów sądów powszechnych, uregulowanej w u.s.p. Dotyczy sprawy ściśle związanej z organizacją sądów powszechnych, podległością służbową oraz ustrojową pozycją sędziów, którzy w tym zakresie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani prezesowi sądu. Utajnienie albo brak zgody na utajnienie danych zawartych w oświadczeniu sędziego sądu powszechnego jest prerogatywą uprawnionego podmiotu, podejmowaną w zakresie prawa konstytucyjnego i ustrojowego, a nie w sferze administracji publicznej, podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej. Zaskarżone zarządzenie mogłoby podlegać kontroli sądowoadministracyjnej, gdyby przepisy u.s.p. zawierały takie regulacje, jednakże nie przewidują one właściwości sądów administracyjnych w tej sprawie. Nie przewidują jej także przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412), do której odwołuje się art. 87 § 6 u.s.p. (…). Przypomnieć przy tym należy, że zgodnie z art. 5 pkt 2 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi. Do stosunków tych, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, nie stosuje się zresztą przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.). W orzecznictwie w zbliżony sposób oceniono akt ministra w postaci odwołania z delegacji do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie (zob. wyrok NSA z 18 października 2013 r., I OSK 320/13) oraz akt ministra w postaci niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowi-

[14] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2019 r., III SA/Wr 159/19.

[15] Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2019 r., I OSK 328/19.

ska sędziego (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2018 r., VI SA/Wa 1223/18). Zatem utajnienie albo brak zgody na utajnienie danych zawartych w oświadczeniu sędziego sądu powszechnego, czy to przez Prezesa Sądu Apelacyjnego, Krajową Radę Sądownictwa czy też Ministra Sprawiedliwości, jest prerogatywą uprawnionego podmiotu, podejmowaną w zakresie prawa ustrojowego, a nie władczym kształtowaniem sytuacji prawnej podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ministrowi. Żaden inny przepis ustawy nie przewiduje możliwości kontroli sądowoadministracyjnej tego rozstrzygnięcia".

Naczelny Sąd Administracyjny w analizowanej sprawie zatem ani nie oceniał, ani nie odnosił się wprost do charakteru prawnego i trybu etapu I – utajnienia albo braku zgody na utajnienie danych zawartych w oświadczeniu sędziego przez właściwego prezesa sądu apelacyjnego. Nie ten etap był bowiem istotą skargi.

Należy jednak podkreślić, że zupełnie inny charakter prawny ma etap II postępowania. Ma on odmienny zakres podmiotowy oraz inny tryb postępowania. Obejmuje niejako następczą możliwość weryfikacji przez Ministra Sprawiedliwości zasadności objęcia oświadczenia majątkowego sędziego klauzulą „zastrzeżone". Trzeba przy tym przypomnieć, że zgodnie z art. 173 Konstytucji „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz". Zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej muszą być odczytywane nie tylko przez pryzmat idei podziału, ale również wzajemnego hamowania się władz[16]. W konsekwencji deklarowane w art. 173 Konstytucji odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie oznaczają bynajmniej całkowitej jej izolacji (separacji) od organów legislatywy i egzekutywy. Akcentuje się jednakże konieczność odmiennego spojrzenia na relacje zachodzące między „trzecią władzą" a dwiema pozostałymi. Problem zakresu niezależności władzy sądowniczej był przedmiotem szczegółowej analizy, zwłaszcza w kontekście zgodności z zasadami statuowanymi w art. 173 Konstytucji, kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny wskazał w związku z tym na nieprzekraczalne granice ingerencji organu władzy wykonawczej, wynikające z monopolu sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a więc dziedziny, w której sędziowie są niezawiśli[17]. Podkreślił jednocześnie, że instytucja nadzoru administracyjnego nie może mieć w jakiejkolwiek postaci charakteru nadzoru politycznego ani przekształcać się w formę ingerencji w działalność judykacyjną organów władzy sądowniczej.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p., „Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia tej klauzuli w odniesieniu do oświadczeń, o których mowa w § 1, złożonych przez sędziów". Z analizowanego przepisu wynika zatem możliwość „zniesienia tej klauzuli w odniesieniu do oświadczeń",

[16] Art. 10 ust. 1 Konstytucji.
[17] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

ale nie wynika możliwość „objęcia klauzulą tajności oświadczenia sędziego" w sytuacji, gdy prezes sądu apelacyjnego nie uwzględniłby wniosku sędziego o klauzulę tajności „zastrzeżone". Minister Sprawiedliwości jest więc uprawniony jedynie do „zniesienia klauzuli tajności", ale nie jest uprawniony do „objęcia klauzulą tajności" oświadczenia majątkowego sędziego w sytuacji, gdy prezes sądu nie uwzględni jego wniosku o zastosowanie klauzuli tajności. Uprawnienie to dotyczy zatem „zniesienia", lecz nie obejmuje „objęcia" oświadczenia klauzulą tajności. Sąd wskazał na powyższe dla podkreślenia różnicy pomiędzy etapem I i etapem II.

Przypomnieć przy tym należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zasadą prawa administracyjnego, w perspektywie konstytucyjnej, jest zakaz domniemania kompetencji[18].

W ocenie Sądu analizującego przedmiotowe zagadnienie prawne, to właśnie etap II był istotą sprawy i stanowi „przedmiot zaskarżenia"[19]. Jedynym podmiotem (organem uprawnionym) w tym etapie był zatem Minister Sprawiedliwości. Żadnych kompetencji w tym zakresie nie ma prezes sądu apelacyjnego.

Podsumowując ten etap rozważań, należy wskazać, że postępowanie w zakresie składanych przez sędziów oświadczeń majątkowych przebiega dwuetapowo:

a) etap I – podmiotem właściwym do rozstrzygnięć jest prezes właściwego sądu apelacyjnego, a analizy danych dokonuje kolegium sądu i przedstawia jej wyniki zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu apelacyjnego;
b) etap II – podmiotem właściwym jest Minister Sprawiedliwości, który ma uprawnienia do zniesienia klauzuli tajności oświadczenia majątkowego sędziego (inaczej mówiąc, może nie zgodzić się z prezesem sądu apelacyjnego i spowodować, że oświadczenie sędziego będzie jawne).

Dokonując podsumowania w zakresie szerszego kontekstu normatywnego, można przyjąć, że:

a) konstytucyjną zasadą jest prawo do prywatności „każdego", w tym sędziów[20];
b) przepisy u.s.p. w odniesieniu do sędziów wprowadziły wyjątek od zasady konstytucyjnej polegający na ujawnieniu, również w Internecie, oświadczeń majątkowych sędziów;

[18] Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 336/19.
[19] Była o nim mowa w postanowieniu NSA z dnia 5 grudnia 2019 r., II GSK 1378/19.
[20] Por. art. 47 Konstytucji.

c) „wyjątkiem od wyjątku" wskazanego w u.s.p. jest możliwość objęcia oświadczenia majątkowego sędziego klauzulą tajności „zastrzeżone", co stanowi swoisty „wentyl bezpieczeństwa" umożliwiający zapewnienie ochrony dóbr ważniejszych niż jawność oświadczenia majątkowego, takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo danej osoby;
d) kolejnym „wyjątkiem" od wskazanego wcześniej „wyjątku" jest uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone" w odniesieniu do oświadczeń majątkowych sędziów (a więc niejako powrót do wskazanego w u.s.p. wyjątku od zasady konstytucyjnej ochrony prywatności, czyli przywrócenia jawności oświadczeń majątkowych sędziów).

Już z samej konstrukcji analizowanych rozwiązań prawnych wynika, że są one skomplikowane i tworzą „piętrową" konstrukcję, wymagającą odkodowania „zasady" i „wyjątku". Tym bardziej zasadne jest to, aby podmiot, którego dotyczą wskazane rozwiązania, był w pełni świadomy podstaw prawnych i zasadności (przyjętych w odniesieniu do jego konstytucyjnych praw) rozstrzygnięć (w szczególności decyzji odmawiającej utrzymania przyznanego mu wcześniej uprawnienia). Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by „nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, wiedząc, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny". Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka[21]. Prawo człowieka do szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, jako braku zagrożeń, będącego warunkiem normalnego funkcjonowania człowieka i jego rozwoju, jest prawem naturalnym wynikającym z samej natury człowieka i jego potrzeb. Oczywiście naturalne prawo człowieka do bezpieczeństwa jest urzeczywistniane poprzez szczegółowo wyodrębnione różnorodne prawa podstawowe, które mają na celu ochronę poszczególnych wartości związanych z ludzkim życiem i rozwojem osobowym. W hierarchii tych wartości na samym szczycie znajduje się gwarancja poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wyrażona w art. 30 Konstytucji[22].

---

[21] Por. wyrok SN z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19.
[22] J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 53.

JAWNOŚĆ OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH SĘDZIÓW

Dostęp do informacji publicznej, w tym możliwość pozyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, jest materią chronioną konstytucyjnie, podobnie jak prawo do prywatności. Nie zawsze jednak obie te sfery będą ze sobą korespondować i dadzą się ze sobą pogodzić w sposób zadowalający „wszystkich uczestników obrotu". Ustawowo nałożony obowiązek upubliczniania oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów wyraźnie ilustruje problem zależności, jaka istnieje pomiędzy prywatnością funkcjonariuszy publicznych a prawem obywateli do uzyskiwania informacji o nich. Kwestia ta jest o tyle szczególna, że dotyczy ingerencji w prawa podmiotowe osób sprawujących władzę konstytucyjnie wydzieloną i obdarzoną przywilejem niezależności, a jej piastunów – niezawisłości[23].

Trzeba przypomnieć, że dotychczasowe regulacje prawne jako regułę przewidywały zakaz upubliczniania sędziowskich oświadczeń majątkowych (co niewątpliwie korespondowało z konstytucyjną zasadą prawa do prywatności), tylko na zasadzie wyjątku możliwe było ujawnienie ich treści. Nie oznaczało to jednak, jak mylnie przyjmuje się to w powszechnym odbiorze, że sędziowie nigdy nie musieli składać oświadczeń majątkowych bądź że pozostawały one poza jakąkolwiek kontrolą.

Podejście do zagadnienia powszechnej jawności oświadczeń majątkowych przeszło istotną przemianę w ostatnich latach. Momentem przełomowym stała się nowelizacja u.s.p., która weszła w życie z dniem 6 stycznia 2017 r.[24] (wprowadzająca zasadę odwrotną do dotychczasowej – powszechnej jawności oświadczeń majątkowych sędziów).

W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przesłanki ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego (prawa do prywatności) zostały określone wprost w treści ustawy zasadniczej[25]. Osoby pełniące funkcje publiczne, a takimi są sędziowie, korzystają z uszczuplanego zakresu prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Nie następuje to w związku z tym, że wyrażają na to dobrowolnie zgodę poprzez objęcie danego stanowiska, lecz dlatego, że Konstytucja wiąże z jego wykonywaniem prawo innych obywateli do dostępu do takiej informacji[26], a więc przewiduje jego ograniczenie ze względu na prawa i wolności innych

[23] K. Kozłowski, *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, „Przegląd Sejmowy" 2019, nr 1, s. 15–31.

[24] Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 2103).

[25] Por. art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji.

[26] Art. 61 ust. 1 Konstytucji.

osób[27]. Publikowanie sędziowskich oświadczeń majątkowych z naruszeniem prawa do prywatności obywateli wykonujących ten rodzaj służby publicznej zostało zatem przez ustawodawcę zwykłego uznane za konieczne dla realizacji prawa wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Wykonywanie tego ostatniego nie ma jednak charakteru bezwzględnego i niczym nieskrępowanego w tym sensie, że nie każde wkroczenie w sferę prywatności sędziego może być uzasadnione realizacją prawa dostępu do informacji publicznej, kontrolą społeczną czy potrzebą jawności działań władzy, w tym sądowniczej. Dodatkowo z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika, że „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Upublicznienie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego powinno zatem mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy jest to „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym", czyli nie w każdej sytuacji. Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć następujące założenia.

Po pierwsze, art. 47 Konstytucji statuuje dwa prawa podmiotowe o odmiennym charakterze, którymi są prawo jednostki do ochrony prawnej jej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawo decydowania o swoim życiu osobistym; poszczególne elementy prawa do prywatności regulują i konkretyzują kolejne przepisy konstytucyjne[28], które względem art. 47 Konstytucji stanowią *lex specialis*.

Po drugie, z Konstytucji wynika, że tzw. prawo do prywatności jest zasadą konstytucyjną. Zasada ta nie jest oczywiście „absolutna" i może podlegać różnym ograniczeniom. Ograniczenia te muszą być jednak „proporcjonalne" i nie mogą ograniczać lub wyłączać innych praw konstytucyjnie chronionych, a ponadto powinny być „niezbędne" w demokratycznym państwie prawa do realizacji jego celów (umacniania rządów prawa).

Po trzecie, ustawa wprowadzająca jawność oświadczeń majątkowych sędziów oraz konieczność ich publikowania może być odczytywana jako wyjątek od zasady wskazanej w art. 47 Konstytucji. Nowelizacja u.s.p. przyjęła zatem, że oświadczenia majątkowe sędziów są nie tylko dokumentem jawnym, dostępnym na żądanie każdej osoby, lecz także podlegają – z mocy prawa i w terminie w ustawie przewidzianym – udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej[29]. Jest to dokument dostępny przez Internet, a więc dla każdej osoby, w każdym czasie oraz bez względu na miejsce i środek odbioru informacji.

W literaturze[30] podkreśla się, że „wyłączenie jawności oświadczenia odbywa się na wniosek sędziego, który je złożył, i pozostaje w gestii podmiotu

---

[27] Art. 31 ust. 3 Konstytucji.

[28] Art. 48–51, art. 53 ust. 7 oraz art. 76 Konstytucji.

[29] Art. 87 § 6a u.s.p.

[30] Por. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 15–31.

uprawnionego do jego odebrania". Ustawa precyzuje przy tym, że czynność ta może być podjęta, gdy ujawnienie informacji zawartych w dokumencie „mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych"[31]. Regulacja ta z jednej strony stanowi dość istotną ingerencję w sferę prawa do prywatności sędziów, z drugiej zaś dość jasno sprecyzowała przesłankę uzasadniającą odstąpienie od upubliczniania informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym. Prawo do rozstrzygania w tym przedmiocie pozostawiła przy tym organowi odbierającemu, który zasadniczo – poza prezydentem otrzymującym oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – wchodzi w skład organów władzy sądowniczej. Ustawodawca nie jest tu jednak restrykcyjny i przewiduje dla Ministra Sprawiedliwości fakultatywne, a jednocześnie następcze uprawnienie do zniesienia nadanej przez prezesa „klauzuli niejawności", i to – co należy podkreślić – bez zgody przełożonego sędziego (art. 87 § 6 *in fine* u.s.p.). Wprowadzenie tego mechanizmu powoduje, że o zachowaniu prawa do prywatności sędziego może zdecydować organ władzy wykonawczej, co już samo w sobie może być wątpliwe z perspektywy konstytucyjnego wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Stan naruszenia ustawy zasadniczej zasadza się również na tym, że decyzja o zniesieniu klauzuli niejawności nie stanowi elementu tzw. nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Nie dotyczy ona bowiem organizacyjnej i administracyjnej sfery rozstrzygania przez sędziego danej sprawy (czynności te wymienione są w art. 8 i 9 u.s.p.), lecz odnosi się do jego indywidualnej sytuacji prawnej – do realizacji prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz bezpieczeństwa osobistego sędziego i jego najbliższych (art. 5 Konstytucji), a zatem dotyczy stopnia uciążliwości ingerencji tego środka w sferę praw podmiotowych. Prywatność oraz bezpieczeństwo (osobiste), w przypadku tej szczególnej i konstytucyjnie wyodrębnionej grupy zawodowej, zdają się być chronione dużo intensywniej za pomocą instrumentu sędziowskiej niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji), niż dzieje się to w odniesieniu do innych uczestników obrotu prawnego. Z tej perspektywy możliwe byłoby zachowanie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do decydowania o ujawnieniu oświadczenia, pod warunkiem jednak zachowania następczej sądowej kontroli nad taką czynnością.

Sąd w omawianej tu sprawie nie oceniał konstytucyjności wyjątku od zasady określonej w art. 47 Konstytucji – obowiązku publikowania i jawności sędziowskich oświadczeń majątkowych, lecz musiał rozstrzygnąć (zgodnie z zakresem zaskarżenia), czy opisany wcześniej etap II postępowania dotyczącego zniesienia klauzuli tajności oświadczenia majątkowego sędziego ma charakter „sprawy administracyjnej" i czy w tym etapie Minister Sprawiedliwości działa jako „organ administracji" rozstrzygający sprawę w formie „decyzji administracyjnej".

[31] Art. 87 § 6 u.s.p.

Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie w każdym przypadku oznacza uprawnienie sądu do kontroli przepisów ustawy, gdyż do tego powołany jest co do zasady TK. Sąd administracyjny nie powinien orzekać o odmowie zastosowania przepisu ustawy, choćby nawet był przekonany o jego niekonstytucyjności. Przepis niewyeliminowany z obrotu prawnego orzeczeniem TK podlega bowiem stosowaniu[32].

ISTOTA ROZSTRZYGNIĘCIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI PRZEWIDZIANA W ART. 87 § 6 ZD. 3 U.S.P.

Rozstrzygnięcie władcze Ministra Sprawiedliwości przewidziane w art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p. stanowi „decyzję administracyjną". Tym samym podlega również kognicji sądów administracyjnych. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że jeśli pismo wydane w sprawie administracyjnej zawiera choćby tylko niezbędne elementy właściwe dla decyzji administracyjnej, to powinno być traktowane jak decyzja administracyjna[33]. W szczególności ważna jest w tym wypadku nie tyle jego forma, ile jego treść[34] i powodowany „zewnętrzny" skutek. Za decyzję administracyjną uznaje się takie oświadczenie woli organu administracji publicznej, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie tego stosunku)[35]. Decyzja administracyjna to jednostronna czynność prawna (oświadczenie woli) właściwego organu administracji publicznej. Pismo, które nie jest nazwane formalnie „decyzją", jest w istocie decyzją administracyjną, jeżeli oznaczono w nim organ administracyjny, wskazano adresata aktu, zawarto rozstrzygnięcie i podpis osoby upoważnionej. Koncepcję tę można i należy odnieść również do takich aktów administracyjnych jak postanowienia, gdyż gwarantuje ona prawo do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, a następnie prawo do sądu, jak również pozwala eliminować negatywne skutki zjawiska tzw. ucieczki organów administracji publicznej od formy aktu administracyjnego[36]. W analizowanej sprawie nie miało zatem znacze-

---

32 Por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 101/10.

33 W rozumieniu art. 104 k.p.a.

34 Por. wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., I OSK 1860/10. W orzecznictwie sądów przyjmuje się, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma lub nazwa. Zob. np. wyrok SN z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158; tezę pierwszą wyroku NSA z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, nr 11, poz. 222; wyrok NSA z dnia 12 listopada 1998 r., III SA 962/98, LEX nr 43730; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2001 r., III SAB 34/01, LEX nr 79247; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2001 r., IV SA 2201/99, LEX nr 657198.

35 Por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11. Zob. szerzej: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 326.

36 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12.

nia to, czy Minister nazwał określone indywidualne rozstrzygnięcie z 22 sierpnia 2018 r. „decyzją" czy też wskazał, że użył tego pojęcia „w znaczeniu potocznym" ani to, że „pismo" nie ma żadnego wyraźnie wskazanego tytułu. Nazwa danego rozstrzygnięcia nie ma żadnego znaczenia prawnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma, nazwa czy nagłówek. W prawie materialnym ustawodawca posługuje się także innymi określeniami dla oznaczenia tego aktu, różnicując decyzje z uwagi na charakter, przedmiot lub czasem skutki zawartego w nich rozstrzygnięcia (np. nakaz, pozwolenie, koncesja, promesa, zezwolenie itp.).

Po drugie, należy wskazać, że co do zasady negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej powinno być wydane przez właściwy organ w formie decyzji (rozkazu personalnego), który w tym zakresie powinien się posłużyć koncepcją domniemania formy decyzji administracyjnej[37]. Wszelkie wątpliwości co do formy załatwienia przez organ administracji publicznej sprawy strony w sytuacji, gdy przepisy ustawy stanowiącej materialnoprawną podstawę jej rozstrzygnięcia odsyłają w kwestiach nieuregulowanych do stosowania k.p.a., należy zatem rozstrzygać na korzyść decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Za takim wyborem przemawia zasada domniemania załatwiania spraw przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej oraz prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa[38]. W niniejszej sprawie, w odniesieniu do skarżącego sędziego, Minister Sprawiedliwości „negatywnie" załatwił jego sprawę – odebrał bowiem uprawnienie nałożone wcześniej przez prezesa sądu apelacyjnego i orzekł na jego niekorzyść, działając z urzędu. Nie ulega więc wątpliwości, że rozstrzygnięcie to można kwalifikować jako rozstrzygnięcie „negatywne" wobec wnoszącego, powodujące utratę prawa do objęcia oświadczenia majątkowego ochroną (a na to wyraził zgodę właściwy prezes sądu apelacyjnego).

Po trzecie, z omawianej tu sprawy wynikają następujące ustalenia w zakresie spornego „rozstrzygnięcia" Ministra Sprawiedliwości:

a) jest to akt indywidualny dotyczący konkretnej osoby (imiennie wskazanego konkretnego sędziego). Analizowana w sprawie decyzja Ministra Sprawiedliwości znosiła bowiem klauzulę tajności „zastrzeżone", jaką zostały objęte informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym złożonym w 2018 r. za rok 2017 przez skarżącego sędziego. Choć administracyjne prawo materialne, konstytuując normy stanowiące podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, nie daje wielokrotnie odpowiedzi na pytanie, czy rozstrzygnięcie to ma mieć formę decyzji administracyjnej, mając na względzie ochronę praw jednostki, jaką uzyskuje ona w przypadku sformalizowanego postępowania

[37] Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2019 r., II SA/Bk 585/19.

[38] Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., II SA/Bk 63/17.

administracyjnego, należy przyjąć, że w takich wątpliwych sytuacjach mamy do czynienia z decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.[39];

b) decyzja wydana została przez organ administracji publicznej w ramach jego kompetencji (tj. Ministra Sprawiedliwości). Kompetencja ta wynika wyraźnie z brzmienia art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p.: „(…) Minister Sprawiedliwości jest uprawniony (…)"; jest kompetencją władczą i dotyczy sprawy podlegającej załatwieniu w tej właśnie formie. Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym o charakterze zewnętrznym, co oznacza, że jest skierowana do adresata niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi administracji publicznej, który wydał rozstrzygnięcie (w tym przypadku Ministrowi Sprawiedliwości). Decyzja ta nie stanowi więc formy działania organu w stosunkach „wewnętrznych" administracji, wyrażających się w układach nadrzędności i podległości organizacyjnej między organami oraz podległości służbowej pracowników organów administracji publicznej. Nie jest to zatem wewnętrzna sfera stosunków w administracji publicznej (*res interna*), która została wyraźnie wyłączona spod działania k.p.a. (por. art. 3 § 3 k.p.a.);

c) decyzja została wydana (o czym była już mowa) na „niekorzyść" skarżącego (znosi przyznaną wcześniej przez prezesa sądu apelacyjnego klauzulę tajności oświadczenia majątkowego), czyli de facto w sposób uznaniowy, ale bez żadnego uzasadnienia wymaganego dla decyzji administracyjnej znosi przyznane wcześniej skarżącemu uprawnienie nadane rozstrzygnięciem prezesa sądu apelacyjnego (w etapie I). Uzasadnienie stanowiące integralną część każdej decyzji jest elementem umożliwiającym sądową kontrolę w zakresie oceny prawidłowości przeprowadzenia postępowania administracyjnego z poszanowaniem reguł wynikających z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Jego zadaniem jest wyjaśnienie podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Powinno się w nim znaleźć pełne odzwierciedlenie i ocena zebranego materiału dowodowego oraz wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek, jakimi kierował się organ w procesie decyzyjnym. Uzasadnienie powinno przekonywać zarówno co do prawidłowości oceny stanu faktycznego i prawnego, jak i co do zasadności samej treści podjętej decyzji[40];

d) decyzja Ministra Sprawiedliwości jest specyficzną „decyzją uznaniową", co wynika z brzmienia art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p. i użytego sformułowania „jest uprawniony". Decyzja uznaniowa, wydana w związku z przysługującym organowi swobodnym uznaniem, nie oznacza decyzji dowolnej.

[39] Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Bd 676/19.

[40] Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 lutego 2020 r., I SA/Ke 382/19.

Co prawda sąd nie ma podstaw do jej kwestionowania, o ile mieści się ona w granicach swobodnego uznania, ale stwierdzenie tego faktu możliwe jest tylko i wyłącznie po zapoznaniu się z prawidłowo i adekwatnie do okoliczności sprawy przedstawionym stanowiskiem organu wyrażonym w uzasadnieniu decyzji. Decyzja uznaniowa może być zatem kwestionowana tylko w takim zakresie, w jakim organ nie uzasadnił należycie podstaw podjętej decyzji[41] (taka sytuacja wystąpiła w omawianej tu sprawie – organ w żaden sposób nie uzasadnił podjętego rozstrzygnięcia w sprawie);

e) skoro w niniejszej sprawie decyzję wydał „Minister", to zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. „od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji". Zasadnie skarżący w niniejszej sprawie złożył zatem „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy". W postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (tak jak w postępowaniu odwoławczym) organ administracji zobowiązany jest do ponownego, wyczerpującego rozpatrzenia sprawy w jej całokształcie, a w szczególności do ustosunkowania się do zarzutów i argumentów zawartych w wyżej wskazanym środku zaskarżenia. Niedopełnienie przez organ tych obowiązków stanowi naruszenie art. 127 § 3 w zw. z art. 15 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy[42]. W analizowanej sprawie decyzja Ministra Sprawiedliwości w sposób jedynie zdawkowy przyjmowała, że „analiza odniesionych przez Pana zarzutów nie dała podstaw do zmiany podjętej przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 sierpnia 2018 r. decyzji o zniesieniu klauzuli tajności, jaką objęte zostało Pana oświadczenie o stanie majątkowym. W piśmie z dnia 1 października 2018 r. został Pan poinformowany, że decyzja podjęta przez Ministra Sprawiedliwości jest ostateczna. Ponieważ pismo z dnia 24 września 2018 r. nie zawiera innych zarzutów niż te, które były już poddane analizie, bez zmiany pozostaje także stanowisko co do prawidłowości procedowania i zasadności decyzji o zniesieniu klauzuli tajności, jaką objęte zostało Pana oświadczenie o stanie majątkowym". Tym samym sprawa ta nie została ponownie merytorycznie rozpatrzona i w sposób właściwy uzasadniona.

Po czwarte, można przyjąć, że w omawianej tu sprawie Minister Sprawiedliwości działa jako organ wydający decyzję administracyjną, a to z kolei realizuje

[41] Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., I OSK 1436/14.

[42] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1352/19.

także konstytucyjne prawo do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób[43]. Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także muszą uwzględniać art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym", o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw[44]. Konstytucja przyznaje każdemu prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy sąd. Skuteczne wszczęcie postępowania sądowego zawsze obliguje sąd administracyjny do rozpoznania sprawy jednostki. W demokratycznym państwie prawnym nie jest bowiem dopuszczalne, aby sąd nie udzielił ochrony prawnej jednostce, w sytuacji gdy sąd jest właściwy do rozpoznania jej sprawy. Obowiązkiem sądu jest takie dokonanie wykładni przepisów ustawy procesowej, aby było możliwe efektywne wymierzenie sprawiedliwości w zawisłej sprawie, zgodnie z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w preambule do Konstytucji[45].

PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę powyższe, Minister Sprawiedliwości w analizowanej sprawie – wydając zaskarżone decyzje – naruszył prawo powszechnie obowiązujące[46]. Z uzasadnień sądów administracyjnych wynika kilka zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, wbrew twierdzeniu Ministra Sprawiedliwości opisywana w niniejszym artykule kompetencja Ministra nie jest formą realizowania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień wobec sędziego wynikających z relacji przełożony–podwładny, tj. z podległości sędziego Ministrowi Sprawiedliwości. Kontrolując wyrok WSA w Warszawie, NSA wskazał m.in. na ustrojową pozycję sędziego wynikającą z Konstytucji[47]. Postanowienia Konstytucji nie statuują żadnych osobistych

[43] Zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98; wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01.

[44] Zob. wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01.

[45] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2019 r., I SA/Wr 646/18.

[46] Art. 87 § 6 u.s.p. w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a., art. 104 § 1 k.p.a., art. 107 k.p.a. i art. 127 § 3 k.p.a.

[47] Ustrojowa pozycja sędziego uregulowana została w art. 178–181 Konstytucji. Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są nieusuwalni i powoływani na czas nieoznaczony. Art. 180 ust. 1

przywilejów sędziów, ale służą zapewnieniu przestrzegania najważniejszych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Minister Sprawiedliwości zasadnie w skardze kasacyjnej wskazał, że „sędziego łączy z państwem skomplikowany układ relacji" i że „z chwilą powołania na urząd pomiędzy sędzią a państwem powstaje stosunek służbowy, który poza dominującymi w nim elementami publicznoprawnymi, wiązanymi ze sprawowaniem władzy sądowniczej, mieści w sobie elementy stosunku pracy, łączącego sędziego jako pracownika z określonym sądem jako pracodawcą, (…) do którego nie stosuje się bezpośrednio przepisów kodeksu pracy". Tymi elementami są w szczególności prawo do wynagrodzenia, prawo do urlopu, obowiązek świadczenia pracy i uprawnienia socjalne. Trafnie także wskazano w skardze kasacyjnej, że „sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych – pragmatyk służbowych, treścią stosunku służbowego". Nietrafny jest zatem pogląd Ministra Sprawiedliwości, że złożenie oświadczenia majątkowego, o którym mowa w art. 87 § 1 u.s.p., wynika z pragmatyki służbowej i należy do sfery obowiązków służbowych sędziego, a w konsekwencji sporny akt dotyczy sprawy z zakresu stosunku służbowego sędziego.

Po drugie, uprawnienia Ministra wobec sędziego są ograniczone i ściśle reglamentowane prawnie. Minister może podjąć decyzję o przeniesieniu sędziego do innego miejsca służbowego, delegować sędziego i odwołać z delegowania, udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia i urlopu rehabilitacyjnego. Wbrew twierdzeniu Ministra Sprawiedliwości sporna kompetencja Ministra do zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone" w odniesieniu do oświadczenia majątkowego nie jest formą działania w zakresie stosunku służbowego sędziego i nie wynika z podległości służbowej między Ministrem jako przełożonym a sędzią jako podwładnym. Ze względu na wynikającą z Konstytucji pozycję ustrojową sądów i sędziów takiej relacji być nie może.

Po trzecie, relacje między Ministrem Sprawiedliwości a sędzią sądu powszechnego nie mają charakteru wynikającego z nadrzędności i podległości

---

Konstytucji wyznacza konstytucyjny poziom ochrony nieusuwalności sędziów, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej. Niezależność władzy sądowniczej zapewnia – oprócz wskazanych już przepisów – wiele innych zasad, jak nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarna wyłącznie przed sądami, niepołączalność sprawowania urzędu sędziego z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2), a w aspekcie merytorycznym gwarancję, że sędzia – poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji) – może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższej instancji, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04). Szczegółowymi gwarancjami konstytucyjnej zasady stabilizacji urzędu sędziowskiego (art. 180 ust. 1 Konstytucji) są zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu oraz zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko.

organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.) ani też wynikającego z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.). Szczególne uprawnienia i obowiązki Ministra Sprawiedliwości wobec sędziego nie oznaczają istnienia podległości służbowej między Ministrem a sędzią. Potwierdza to uregulowanie zawarte w art. 9 w zw. z art. 8 pkt 1 u.s.p., w myśl którego Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów.

Po czwarte, rozstrzygnięcie Ministra o zniesieniu klauzuli tajności „zastrzeżone" nie stanowi aktu jego nadzoru administracyjnego nad sądami, nie dotyczy bowiem ani organizacyjnej, ani administracyjnej sfery rozstrzygania przez sędziego danej sprawy[48]. Szczegółowo kwestie nadzoru administracyjnego reguluje rozdział 5 działu I u.s.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie[49]. Nie można zatem działania Ministra, polegającego na zniesieniu klauzuli tajności „zastrzeżone" w odniesieniu do złożonego przez sędziego oświadczenia majątkowego, traktować jako wykonywanego w ramach nadzoru administracyjnego nad sądami.

Po piąte, obowiązek złożenia przez sędziego oświadczenia majątkowego – i kwestionowana w doktrynie dopuszczalność jego upublicznienia – ma charakter publicznoprawny. Podstawą prawną nie jest więc – wbrew twierdzeniu Ministra

---

[48] Por. art. 8 i 9 u.s.p. Na podstawie art. 9 i art. 9a § 2 u.s.p. Minister wyposażony został w kompetencję do sprawowania nadzoru administracyjnego: a) nad działalnością sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań polegających na sprawowaniu przez sądy powszechne wymiaru sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) – art. 8 pkt 1 u.s.p.; b) nad działalnością sądów polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu przez sądy powszechne wymiaru sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio, przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 – art. 8 pkt 2 u.s.p.

[49] „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej" oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37i u.s.p. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1166).

Sprawiedliwości – pragmatyka służbowa. Rozstrzygnięcie Ministra o zniesieniu klauzuli tajności „zastrzeżone" odnosi się do indywidualnej sytuacji prawnej sędziego – realizacji jego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz bezpieczeństwa osobistego sędziego i jego najbliższych (art. 5 Konstytucji). Prowadząc do upubliczniania oświadczeń majątkowych sędziów, ogranicza się ich prawo do prywatności, często zresztą nie tylko w odniesieniu do sędziów, lecz także ich małżonków, jeżeli majątek sędziego objęty jest wspólnością majątkową. Jest to zatem działanie ingerujące w sferę praw podmiotowych, a stopień tej ingerencji i jej uciążliwość powinny być oceniane w świetle przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Po szóste, w analizowanej sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. wyłączające właściwość sądu administracyjnego, gdyż wynikająca z art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p. kompetencja Ministra nie jest kompetencją wynikającą z podległości służbowej między Ministrem jako przełożonym a sędzią jako podwładnym. Nie można zasadnie twierdzić, że do tej sprawy nie miały zastosowania przepisy k.p.a. Rozpoznawana sprawa nie dotyczy wewnętrznej sfery stosunków w administracji publicznej (*res interna*), która została wyraźnie wyłączona spod działania k.p.a. w art. 3 § 3 k.p.a. Wbrew twierdzeniu Ministra Sprawiedliwości sporny akt Ministra nie został w tej sprawie uznany przez sąd I instancji za „inny akt lub czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a.", a za decyzję administracyjną.

Podsumowując, trafne jest stanowisko sądów administracyjnych, które wskazuje, że sporne rozstrzygnięcie Ministra jest decyzją administracyjną. Aktem tym Minister zniósł klauzulę tajności „zastrzeżone", jaką zostały objęte informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym sędziego. Jest to akt indywidualny (adresowany do imiennie wskazanego konkretnego sędziego), dotyczący konkretnej sytuacji faktycznej, wydany przez organ administracji publicznej (Ministra Sprawiedliwości) w ramach jego kompetencji wynikającej wyraźnie z art. 87 § 6 zd. 3 u.s.p., władczy (arbitralnie zaingerował bowiem w sferę praw i wolności), o charakterze zewnętrznym (skierowany do adresata niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi administracji publicznej, który wydał rozstrzygnięcie, w tym przypadku Ministrowi Sprawiedliwości).

Dodatkowo należy podkreślić, że Konstytucja nie przewiduje jakiejkolwiek formy oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą, czy to ze strony rządu, czy to w postaci nadzoru Ministra Sprawiedliwości. Z tego względu wszelkie rozwiązania prawne w tym zakresie powinny być wprowadzane bardzo ostrożnie. Niewątpliwie samą instytucję nadzoru administracyjnego wykonywanego przez

Ministra Sprawiedliwości należy uznać co do zasady za dopuszczalną, co również potwierdził TK w swoim orzecznictwie[50]. Należy jednak być bardzo ostrożnym w ustalaniu głębokości tej regulacji i charakteru powierzonych zadań nadzorczych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002.

Kozłowski K., *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, „Przegląd Sejmowy" 2019, nr 1.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1166).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 217).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 259).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 2103).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2011 r., I OSK 1314/10.

Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2019 r., I OSK 328/19.

Postanowienie NSA z dnia 5 grudnia 2019 r., II GSK 1378/19.

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81.

Wyrok NSA z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, nr 11, poz. 222.

Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1998 r., III SA 962/98, LEX nr 43730.

Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2001 r., III SAB 34/01, LEX nr 79247.

Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2001 r., IV SA 2201/99, LEX nr 657198.

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 101/10.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., I OSK 1860/10.

Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., I OSK 320/13.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., I OSK 1436/14.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., II GSK 1649/21.

Wyrok SN z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158.

Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98.

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98.

Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01.

Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01.

Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04.

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

[50] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07; wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12; wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15; wyrok TK z dnia 8 maja 2014 r., U 9/13.

Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12.
Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 r., U 9/13.
Wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Gl 657/16.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., II SA/Bk 63/17.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., VI SA/Wa 1223/18.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2019 r., I SA/Wr 646/18.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2019 r., II SA/Bk 585/19.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 336/19.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Bd 676/19.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2019 r., III SA/Wr 159/19.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1352/19.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 lutego 2020 r., I SA/Ke 382/19.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2020 r., VII SA/Wa 2922/19.

ABSTRACT

The article is an analysis of the judgments of administrative courts, which indicate that the power of the Minister of Justice to abolish the secrecy clause providing for information contained in a judge's asset declaration constitutes an administrative decision. The abolition of the "restricted" secrecy clause in relation to the declaration of assets submitted by a judge cannot be treated as being carried out as part of the administrative supervision of the Minister of Justice over the courts. This is not typical professional pragmatics and the disputed act of the Minister does not concern a matter relating to the judge's service relationship. The judge's obligation to submit a declaration of assets is of a public law nature. The Minister's competence is not a form of exercising by the Minister rights towards a judge resulting from the relationship between a superior and a subordinate, i.e. from the judge's subordination to the Minister of Justice. Therefore, such a decision may be subject to judicial review due to the constitutionally protected values covered by the Minister's act.

Keywords: judge's asset declaration; administrative decision; Minister of Justice; asset declaration secrecy clause

ABSTRAKT

Artykuł stanowi analizę orzeczeń sądów administracyjnych, w których wskazuje się, że rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w zakresie zniesienia klauzuli tajności przewidującej objęcie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziego stanowi decyzję administracyjną. Zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone" w odniesieniu do złożonego przez sędziego oświadczenia majątkowego nie można traktować jako wykonywanego w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Nie jest to bowiem typowa pragmatyka służbowa, a sporny akt Ministra nie dotyczy sprawy z zakresu stosunku służbowego sędziego. Obowiązek złożenia przez sędziego oświadczenia majątkowego ma charakter publicznoprawny. Kompetencja Ministra nie jest formą realizowania przez Ministra uprawnień wobec sędziego wynikających z relacji przełożony–podwładny, tj. z podległości sędziego Ministrowi Sprawiedliwości. W związku z tym decyzja taka może zostać poddana sądowej kontroli ze względu na konstytucyjnie chronione wartości, których akt Ministra dotyczy.

Słowa kluczowe: oświadczenie majątkowe sędziego; decyzja administracyjna; Minister Sprawiedliwości; klauzula tajności oświadczenia majątkowego